



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

第一常設委員會

第 1/VI/2020 號報告書

事宜:新澳門學社提交的請願書,要求撤回正在立法會第一常設委員會進行細則性審議的《民防綱要法》法案第二十五條的規定(突發公共事件下的妨害公共安全、秩序及安寧罪)。

一、引言

新澳門學社於二零一九年六月二十八日向立法會提交了上述請願書。根據立法會輔助部門的報告書,本請願書符合八月一日第 5/94/M 號法律-請願權的行使,以及《立法會議事規則》的有關規定。隨後,立法會副主席透過二零一九年七月八日第 935/VI/2019 號批示將有關請願書派發給本委員會進行審議。

根據八月一日第 5/94/M 號法律第十三條第四款及《議事規則》第一百四十八條第二款的規定,委員會應在請願書審議完成後編製最後報告,並將之送交立法會主席,當中應載有適當的建議。

601
✓
李
林
山
海
王
江
A
95



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

由於請願書所針對的事宜正是委員會細則性審議的《民防綱要法》法案的其中一項內容，因此，委員會認為適宜在審議本法案的同時一併對請願書進行分析。

二、請願書內容

新澳門學社提交的請願書，聲稱有必要撤回《民防綱要法》法案第二十五條（突發公共事件下的妨害公共安全、秩序及安寧罪）的規定，並聲稱這一規定會引起社會焦慮和擔憂，尤其是關於市民的言論自由及其他基本權利的行使。

從請願人的角度來看，“《民防綱要法》法案第二十五條「突發公共事件下的妨害公共安全、秩序與安寧罪」的第一款規定，在特定預防或更高級別狀態下，「基於本人或第三人利益，或其他可對終止或緩解該狀態或公眾安寧造成擾亂的目的，編造、散佈或傳述與突發公共事件的風險、威脅、易損性，以及應對行動等有關的虛假、無依據或別有用意的消息……足以構成犯罪。”

此外，“上述條文的實際措辭並無就謠言的定義（已經被證實為「虛假」而非「未經證實」，且危害公共安全和公共安寧者）及主觀意圖作

¹ 請願者所加的下劃線。

ca
✓
青林
以
江
西
社
A
92



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

出清晰規定。「任何可能擾亂的（其他）動機」這一措辭，意味著到底市民是否確實有意圖擾亂，實際上也是不重要的。”

因此，“《民防綱要法》法案第二十五條如獲得通過成為法律，將對市民施加特定義務，即要求他們評估自己分享或轉發的資訊所能帶來的後果。如果一名市民在沒有惡意的情況下，分享一則「未經證實」的信息，而這則信息其後被證實為「虛假」並（意外地）造成混亂，或被警方解釋為可能對救災工作造成破壞，則該市民有可能惹上官非。”

“另外，當局公布的公眾諮詢總結報告中，聲稱「很多國家或地區」對傳播謠言的行為實施刑事制裁。然而，當局引用以支持在本澳新增「虛假社會預警罪」的實際例子，包括印度、瑞士、法國，經參閱其等法律中關於限制虛假信息的規定，當局的引用均具有很大的誤導性。”

而且，“印度的《信息技術法》，是諮詢總結報告中舉例以支持新增「虛假社會預警罪」的其中一個例子，但印度最高法院已於 2015 年 3 月 24 日裁定相關法律第 66A 條「發佈冒犯性、虛假或威脅信息」違憲。印度最高法院得出結論認為，該條「任意、過度和不成比例地侵犯言論自由權」。”

另外，“總結報告也提到瑞士《刑法典》，其第 258 條「引起公眾恐慌及預警罪」規定：「任何通過威脅或捏造對生命、肢體或財產構成危險而在公眾中引起恐懼和恐慌的人，均可被判處監禁〔……〕。事實上，受瑞士《刑法典》第 258 條規範的情況，也完全可落入本澳《刑法典》第二百九

ca
✓
林
的
更
新
Ar
92



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

十四條「以實施犯罪恐嚇罪」和第二百九十五條「濫用及虛構危險信號罪」的規範。”

“而法國《刑法典》第 322-14 條則規定：「任何傳達或披露旨在使他人相信任何對他人構成危險的破壞、損毀或損害的事件將會或已經發生之虛假信息的行為，將被判處監禁〔……〕」。同一條文規定「同樣的處罰適用於傳播或披露指某一事件經已發生的虛假信息，且該等消息可導致不必要之救援服務的介入」。第 322-14 條應整體閱讀，其立法原意與本澳《刑法典》第二百九十四條、第二百九十五條相同。然而，法國《刑法典》進一步將傳播或披露與對他人構成危險之事件無關，但會導致「不必要之救援服務的介入」的虛假信息定為犯罪。”

“與《民防綱要法》法案第二十五條相比，瑞士和法國的罪狀範圍要窄得多。除了僅造成「不必要之救援服務的介入」的情況外，根據瑞士《刑法典》第 258 條和法國《刑法典》第 322-14 條應受處罰的行為，也將可根據本澳《刑法典》第二百九十四條、第二百九十五條受處罰。法國和瑞士的例子無法為本澳《民防綱要法》中關於新增「虛假社會預警罪」或至現時的「突發公共事件下的妨害公共安全、秩序與安寧罪」提供有力支持。其等立法原意是「懲罰某些意圖傳播對人身或財產構成危險的虛假信息的人」，而不是「控制由政府定義的謠言傳播」。”

請願書總結：“綜合上述，基於《民防綱要法》法案第二十五條已引起社會的一些不安與憂慮，本社藉此請願，促請立法會要求提案人積

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a checkmark and the name '李林'.



極考慮撤回有關條文，避免對市民行使言論自由及其他基本權利進一步產生寒蟬效應。”

三、分析

近年來，傳播媒體發生了許多改變，令到社會上人與人之間的交往也發生了變化。因為溝通和求知的需要，促使人類發展出便利的平台，縮短了距離及更善用時間，並因而創造了虛擬交流環境，這種推動傳播的平台就是網絡。

一般來說，互聯網已經成為訊息傳播和拉近社群的盟友，有時候，人與人之間存在親密關係但不親近，甚至有時候他們根本沒有關係。因此，互聯網為人們創造了一個自由傳播各種各樣的想法和訊息的環境，但有關事宜可能是真實的，也可能是虛假的。因此，虛擬環境便成為一個高度民主的空間，在那裡可以行使言論自由，訊息轉瞬可獲以及自由傳播。也可以創造虛假及幻想出來的，甚至具有欺騙成份的新聞和訊息，可以超越行使基本權利的界限及侵犯權利，並對社會造成損害。

本法案僅將在特定狀態及維持期間故意發佈虛假內容的消息定為刑事罪行。希望處罰的行為並非在核實消息上所犯的錯誤，而是散播為欺騙讀者，令其相信是真的而捏造的消息這個行為。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a checkmark and several stylized names.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

事實上，在發生災難期間，虛假資訊或謠言所造成的後果和損害不計其數。而澳門的刑事法律體系沒有任何條文規定或處罰在特殊情況下及在極短的時間內散播虛假資訊的情況。這是現行法律中明顯存在的漏洞。因此，有必要立例防止災難發生時謠言的散播，以免擾亂搶救行動、令社會不安及公眾受驚。

為此，在新的罪狀“突發公共事件下的妨害公共安全、秩序及安寧罪”中，將實現意圖的不同方式定為犯罪，包括：

- 在第八條所指的即時預防或更高級別的狀態維持期間，意圖引起公眾受驚或不安，編造並傳播與突發公共事件及其應對行動的內容或情況有關的虛假資訊(第二十六條第一款)；
- 明知第一款所指資訊屬虛假且足以引起公眾受驚或不安，但仍予以傳播者(第二十六條第三款)。

因此，根據第一款的規定，編造及傳播與事件內容或情況無關的虛假資訊不構成犯罪。第三款要求有關消息可令公眾受驚或不安，換言之，有能力令社會相信是真實及正確，並因而感到恐慌或恐懼，才會構成罪狀。



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

有鑒於此，委員會認同提案人將在災害或災難的短暫發生時間內，故意編造及傳播，並確實或可能對應對或救援的行動造成損害的虛假資訊定為犯罪。

真正的作案人，即製造虛假消息、利用公眾輿論謀取私利或引起公眾受驚或不安的人，將由司法權予以制裁；由於應用程式（如 WhatsApp）所採用的高端加密技術，以及住所位於外國的原因，很難將之作識別，亦因而使司法權所負責的這項工作變得艱鉅且往往是“觸不可及”。

基於法律體系的單一性原則，以及避免單行刑事法律的泛濫，委員會部分議員認為這一犯罪應加入《刑法典》中，因法典已載有與民防事宜有關的犯罪（第二百九十五條——濫用及虛構危險信號；第二百九十六條——濫用名稱、標誌或制服）。然而，提案人堅持保留法案中的刑事規範，認為相關的犯罪只適用於即時預防或更高級別的狀態期間，因此，法案不對日常謠言作刑事化處理。也就是說，該罪狀是有別於《刑法典》所規定的其他罪行，法案所規定的是有“時間背景”的犯罪。

關於這一條文規定，委員會內部分委員亦質疑在最初文本中使用“虛假、無依據或別有用心的消息”的表述。提案人在認同上述的疑問下，對本條的行文進行了修改，並刪除了相關表述。

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large checkmark and several illegible signatures.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

在細則性討論期間，提案人曾建議於條文的第一款內增加“且在客觀上足以引起公眾恐慌”的表述，遭到部分委員會成員的強烈反對。另一方面，亦有議員因考慮到條文內沒有“且在客觀上足以引起公眾恐慌”這一表述，會對該刑事規範的適用造成損害，故提出了相關的一些疑問。如有人意圖編造虛假資訊，但客觀上不會令公眾受驚或不安，法官在條文沒有規定客觀因素（且在客觀上足以引起公眾恐慌）的情況下，可否作出決定？

基於在委員會內有不同的意見，提案人決定不於條文內加入“且在客觀上足以引起公眾恐慌”的表述。此外，從立法技術層面而言，如果加入該表述，會出現與第二款（一）項的規定部分重疊的情況。

提案人表示，本條第一款的立法原意，是處罰在即時預防或更高級別的狀態維持期間（第八條所指者），意圖引起公眾受驚或不安，編造並傳播虛假資訊的行為。而且相關資訊必須涉及突發公共事件及其應對行動的內容或情況。

被禁止的客觀行為是編造並傳播與突發公共事件及其應對行動的內容或情況有關的虛假資訊。

行為必須在特定情況下作出，這樣才產生刑事後果。該等情況描述如下：“當在第八條所指的即時預防或更高級別的狀

Ca
J.
李
林
CS
B
A
ju
A
92



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

態維持期間”。在主觀要件或故意方面，要求行為人具有某一特定意圖，即俗稱的特定故意，也就是“引起公眾受驚或不安的意圖”。

第三款訂定了不同的罪狀，即僅傳播與突發公共事件及其應對行動的內容或情況有關的虛假資訊。

相比較本條第一款而言，該款有三點的區別。

第一點是，所要求的故意為直接故意或間接故意，並排除或然故意。這就是“明知”的用意。在或然故意中並不存在肯定知道的情況。提案人在小組細則性討論法案時指出，如有關當局已公開澄清某一消息內容為不實時，行為人續後仍作出傳播，才符合明知資訊屬虛假的規定。

第二點是，行為人只傳播虛假資訊，並沒有編造該虛假資訊。

第三點是，基本罪狀中包括一個主觀要素，這也是本條第二款第三項規定的行為，其定性所要求的要素。並不要求確實已引發，但行為人應意識到其有能力引起公眾受驚或不安。

條文的第四款規定了當出現第二款所規定的情況時行為的定性。

第五款不是雙重加重，而是另一項加重情節，為前數款所規

Handwritten notes and signatures on the right margin, including a checkmark and the name '林'.



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

定的各種行為方式訂定不同的刑罰幅度。

現規定的任何一項犯罪行為中所要保護的法益是相同的：公共安全、秩序和安寧。

委員會大部分議員認同有必要處罰在即時預防或更高級別的狀態維持期間編造並傳播引致公共損害的虛假資訊的行為。委員會大部分議員對政府所建議的刑事制度表示贊同。

最後，基於上述分析，委員會認為已排除請願者的疑問和憂慮。

四、結論

經分析請願書後，委員會作出如下結論：

- 1) 現將新澳門學社理事長送來的有關“新澳門學社關於《民防綱要法》法案第二十五條的意見與訴求”請願書歸檔。
- 2) 建議通知新澳門學社代表有關請願書歸檔一事，並附同本報告書副本。

二零二零年八月三日

Handwritten signatures and initials on the right margin, including a large signature that appears to be '李林' (Li Lin).



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa

委員會

何潤生

(主席)

馬志成

(秘書)


區錦新

李靜儀

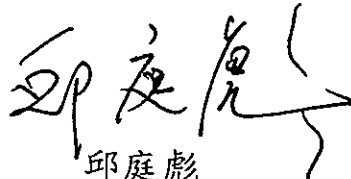
宋碧琪



澳門特別行政區立法會
Região Administrativa Especial de Macau
Assembleia Legislativa



葉兆佳




邱庭彪



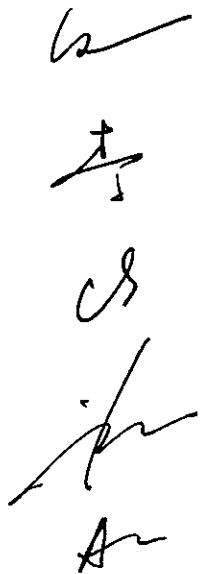
馮家超



林倫偉



王世民





新澳門學社

Associação de Novo Macau | New Macau Association

發函編號：NMA-20190628-01

事由：向立法會請願

澳門特別行政區立法會 賀一誠主席 閣下鈞鑒：

立法會第一常設委員會正就《民防綱要法》法案進行細則性審議，本社現專函向 貴會行使請願權，就《民防綱要法》法案第二十五條發表意見如附件，敬希 主席閣下接納是項請願。肅此奉達，敬候接納。敬頌

鈞安

敬請抄送：特區政府、立法會第一常設委員會主席及全體委員

理事長（請願人代表）

甘雪玲

2019年6月28日

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

28 JUN 2019 17:31



新澳門學社關於《民防綱要法》法案第二十五條的意見與訴求

1. 政府在《民防綱要法》法案諮詢總結報告指出，「虛假社會預警罪」所針對的，是在較為嚴重的突發公共事件狀態下的故意造謠和傳謠行為，而有關謠言是已經被證實為「虛假」而非「未經證實」，且危害公共安全和公共安寧者。
2. 政府又稱，會在諮詢文本的基礎上進一步釐清概念和構成要件，包括主觀意圖必須是故意，並訂明謠言的特點，確保罪狀的嚴謹性和可制裁性。
3. 不過，現時在《民防綱要法》法案第二十五條「突發公共事件下的妨害公共安全、秩序與安寧罪」的第一款規定，在特定預防或更高級別狀態下，「基於本人或第三人利益，或其他可對終止或緩解該狀態或公眾安寧造成擾亂的目的，編造、散佈或傳述與突發公共事件的風險、威脅、易損性，以及應對行動等有關的虛假、無依據或別有用意的消息（粗體及底線為本社所加）」，足以構成犯罪。
4. 上述條文的實際措辭並無就謠言的定義（已經被證實為「虛假」而非「未經證實」，且危害公共安全和公共安寧者）及主觀意圖作出清晰規定。「任何可能擾亂的（其他）動機」這一措辭，意味著到底市民是否確實有意圖擾亂，實際上也是不重要的。
5. 《民防綱要法》法案第二十五條如獲得通過成為法律，將對市民施加特定義務，即要求他們評估自己分享或轉發的資訊所能帶來的後果。如果一名市民在沒有惡意的情況下，分享一則「未經證實」的信息，而這則信息其後被證實為「虛假」並（意外地）造成混亂，或被警方解釋為可能對救災工作造成破壞，則該市民有可能惹上官非。
6. 另外，當局公布的公眾諮詢總結報告中，聲稱「很多國家或地區」對傳播謠言的行為實施刑事制裁。然而，當局引用以支持在本澳新增「虛假社會預警罪」的國際例子，包括印度、瑞士、法國，經參閱其等法律中關於限制虛假信息的規定，當局的引用均具有很大的誤導性。



7. 印度的《信息技術法》¹，是諮詢總結報告中舉例以支持新增「虛假社會預警罪」的其中一個例子，但印度最高法院已於 2015 年 3 月 24 日裁定相關法律第 66A 條「發佈冒犯性、虛假或威脅信息」違憲²。印度最高法院得出結論認為，該條「任意、過度和不成比例地侵犯言論自由權」。
8. 總結報告也提到瑞士《刑法典》，其第 258 條「引起公眾恐慌及預警罪」規定³：「任何通過威脅或捏造對生命、肢體或財產構成危險而在公眾中引起恐懼和恐慌的人，均可被判處監禁[……]」。事實上，受瑞士《刑法典》第 258 條規範的情況，也完全可落入本澳《刑法典》第二百九十四條「以實施犯罪恐嚇罪」和第二百九十五條「濫用及虛構危險信號罪」的規範。
9. 而法國《刑法典》第 322-14 條⁴則規定：「任何傳達或披露旨在使他人相信任何對他人構成危險的破壞、損毀或損害的事件將會或已經發生之虛假信息的行為，將被判處監禁[……]」。同一條文規定「同樣的處罰適用於傳播或披露指某一事件經已發生的虛假信息，且該等消息可導致不必要之救援服務的介入」。
10. 第 322-14 條應整體閱讀，其立法原意與本澳《刑法典》第二百九十四條、二百九十五條相同。然而，法國《刑法典》進一步將傳播或披露與對他人構成危險之事件無關，但會導致「不必要之救援服務的介入」的虛假信息定為犯罪。
11. 與《民防綱要法》法案第二十五條相比，瑞士和法國的罪狀範圍要窄得多。除了僅造成「不必要之救援服務的介入」的情況外，根據瑞士《刑法典》第

¹ THE INFORMATION TECHNOLOGY ACT, 2000, India

<https://indiacode.nic.in/bitstream/123456789/1999/3/A2000-21.pdf>

² Supreme Court of India, “Shreya Singhal vs U.O.I”, 24 March 2015, article 119, <https://indiankanoon.org/doc/110813550/>

³ Swiss Criminal Code, Article. 258 (Causing fear and alarm among the general public), p107, 21 Dec 1937 (status as of 1 Mar 2019) <<https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19370083/201903010000/311.0.pdf>>

⁴ France Penal Code, TITLE I. - THE CRIMINAL LAW. CHAPTER II. - DESTRUCTION, DAMAGE AND DEFACEMENT. SECTION II. - DESTRUCTION, DEFACEMENT AND DAMAGE DANGEROUS FOR PERSONS. ARTICLE 322-14 <http://www.track.unodc.org/LegalLibrary/LegalResources/France/Laws/France%20Penal%20Code.pdf>



258 條和法國《刑法典》第 322-14 條應受處罰的行為，也將可根據本澳《刑法典》第二百九十四、二百九十五條受處罰。法國和瑞士的例子無法為本澳《民防綱要法》中關於新增「虛假社會預警罪」或至現時的「突發公共事件下的妨害公共安全、秩序與安寧罪」提供有力支持。其等立法原意是「懲罰某些意圖傳播對人身或財產構成危險的虛假信息的人」，而不是「控制由政府定義的謠言傳播」。

12. 綜合上述，基於《民防綱要法》法案第二十五條已引起社會的一些不安與憂慮，本社藉此請願，促請立法會要求提案人積極考慮撤回有關條文，避免對市民行使言論自由及其他基本權利進一步產生寒蟬效應。